

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea»

COM(2012) 85 final — 2012/0036 (COD)

(2012/C 299/23)

Relatore: **DE LAMAZE**

Il Parlamento europeo, in data 15 marzo 2012, e il Consiglio, in data 4 aprile 2012, hanno deciso, conformemente a quanto disposto dall'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea

COM(2012) 85 final — 2012/0036 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 giugno 2012.

Nella sua 482a sessione plenaria, dei giorni 11 e 12 luglio 2012 (seduta dell'11 luglio 2012), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 142 voti favorevoli, nessun voto contrario e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene l'iniziativa della Commissione in esame, intesa a rafforzare il quadro legislativo europeo esistente in materia di congelamento e confisca dei proventi di reato. Condividendo le preoccupazioni del Parlamento e del Consiglio, desidera ricordare che la criminalità organizzata si sta intensificando e sta divenendo sempre più complessa, tenuto conto in particolare della sua dimensione transfrontaliera e dei notevoli mezzi di cui dispone. In mancanza di un'armonizzazione europea, le organizzazioni criminali approfittano delle legislazioni meno severe ed è quindi urgente moltiplicare gli sforzi compiuti a livello europeo. Poiché è in gioco la sicurezza dei cittadini dell'Unione, l'intervento dell'UE è pienamente giustificato, in virtù degli articoli 5, paragrafo 3, e 67 del Trattato sul funzionamento dell'UE.

1.2 Il CESE desidera peraltro precisare che detto intervento deve essere concepito e attuato nel pieno rispetto della tradizione e delle pratiche nazionali in materia, tenendo conto delle sensibilità particolari, specialmente in relazione alla specificità dei reati da perseguire.

1.3 Sottolineando la necessità di un approccio globale, operativo e integrato in materia, il CESE si rammarica che la proposta in esame non recepisca l'*acquis* comunitario in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. A monte, l'identificazione e il reperimento dei proventi di reato presuppongono in particolare un rafforzamento dei poteri degli uffici per il recupero dei beni nonché dei poteri conferiti a Eurojust. Il CESE raccomanda inoltre di promuovere:

- una migliore cooperazione, anche ai fini degli strumenti utilizzati, tra tutte le autorità incaricate di individuare, perseguire e sanzionare i grandi traffici illeciti;
- una cultura comune tra tutti gli operatori professionali interessati;
- un approccio trasversale a tutte le DG della Commissione;
- un'armonizzazione della fiscalità e delle procedure, alla quale potrebbe contribuire la strategia Europa 2020.

1.3.1 Oltre al necessario coordinamento e agli scambi sistematici di informazioni tra gli uffici nazionali per il recupero dei beni, il CESE ritiene necessario valutare la possibilità di introdurre, a lungo termine, una centralizzazione europea in materia, mediante una nuova struttura ad hoc oppure direttamente tramite Eurojust. Tenuto conto delle sfide da affrontare, la lotta contro la criminalità organizzata non può basarsi soltanto sulla semplice cooperazione.

1.4 L'efficacia delle misure in tema di congelamento e confisca dei proventi del reato richiede l'adozione di un approccio olistico, il quale disciplini lo strumento in tutte le sue dimensioni, prestando maggiore attenzione al momento del riutilizzo a fini prioritariamente sociali dei beni confiscati.

A tale proposito si sottolinea la necessità di scongiurare il rischio che una vendita diretta dei beni permetta alle associazioni criminali di riprenderne il possesso.

1.5 Il CESE ricorda infine che l'efficacia della lotta contro la criminalità organizzata non può giustificare alcuna violazione dei diritti fondamentali, e in particolare di quelli della difesa, sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2. Contenuto della proposta della Commissione

2.1 La proposta in esame mira a proteggere l'economia lecita da infiltrazioni criminali e introduce norme minime per gli Stati membri in materia di congelamento e confisca dei proventi di reato, compresi i proventi indiretti e gli strumenti di reato. La principale base giuridica della proposta è l'articolo 83, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), mentre il suo campo di applicazione è limitato agli "eurocrimini", inclusi i reati commessi nel quadro della partecipazione a un'organizzazione criminale che abbiano già formato oggetto di un'armonizzazione a livello europeo.

2.2 La proposta prevede la sostituzione dell'azione comune 98/699/GAI e, in parte, delle decisioni quadro 2001/500/GAI ⁽¹⁾ e 2005/212/GAI ⁽²⁾; essa inoltre:

— riprende le disposizioni esistenti in materia di confisca di proventi e strumenti di reato a seguito di una condanna definitiva, nonché in materia di confisca di beni di valore equivalente ai proventi stessi (articolo 3);

— modifica le disposizioni vigenti sui "poteri estesi di confisca" (articolo 4) prevedendo una norma minima unica in sostituzione dell'attuale sistema di opzioni alternative e/o cumulative. Tale norma non si applica né in caso di prescrizione né in caso di applicazione del principio del *ne bis in idem*.

2.3 La proposta introduce inoltre alcune nuove disposizioni che rendono possibile:

— la confisca non basata sulla condanna (articolo 5), nei casi in cui è impossibile ottenere una condanna penale perché l'indagato o imputato è deceduto o affetto da malattia permanente oppure la sua fuga o la sua malattia non consente di perseguirlo penalmente entro tempi ragionevoli, con il rischio che l'azione penale si estingua per prescrizione;

— la confisca di beni trasferiti a terzi che avrebbero dovuto rendersi conto che tali beni erano i proventi di un reato (articolo 6);

— il congelamento preventivo e cautelativo dei beni che rischiano di essere dispersi in mancanza di un intervento, purché tale misura sia ordinata dall'autorità competente e confermata dall'autorità giudiziaria (articolo 7);

⁽¹⁾ Concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato.

⁽²⁾ Relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato.

— lo svolgimento di indagini finanziarie sul patrimonio dell'interessato, che consente di eseguire provvedimenti non eseguiti anche quando il procedimento penale sia terminato (articolo 9);

— l'adeguata gestione dei beni sottoposti a congelamento onde evitarne la svalutazione prima della confisca (articolo 10).

2.4 Tali restrizioni dei diritti fondamentali ⁽³⁾ sono compensate da una serie di garanzie minime che assicurano il rispetto della presunzione di innocenza, il diritto a un giudice imparziale, l'esistenza di mezzi di ricorso dinanzi a un giudice e il diritto di essere informati su come poter esercitare tali mezzi (articolo 8).

3. Osservazioni generali

3.1 Considerata la notevole entità del costo umano, sociale, economico e finanziario indotto dalla criminalità organizzata, senza contare le restrizioni che essa comporta in termini di diritti e di libertà per i cittadini e per gli attori del mercato interno, minandone quindi la fiducia, il CESE sottolinea che le misure di confisca svolgono un ruolo essenziale nella lotta contro tale criminalità, poiché colpiscono la sua principale ragion d'essere, ovvero la ricerca del profitto.

3.2 Il CESE condivide gli obiettivi dell'iniziativa in esame, che mira a un rafforzamento della disciplina UE in materia, da tempo giudicato necessario, sulla scorta del programma di Stoccolma, sia dal Parlamento europeo che dal Consiglio. A tal proposito accoglie con favore la recente istituzione, su iniziativa del Parlamento, di una commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio dei capitali, che conferma la volontà di includere questi veri e propri flagelli tra le principali priorità politiche dell'UE.

3.3 Il CESE raccomanda di prendere pienamente coscienza del contesto critico scaturito dalla crisi e dell'aumento inquietante delle attività illecite nell'UE. Spera altresì che vengano accentuate le misure di armonizzazione tra gli Stati membri contro le reti criminali e i loro beni.

3.4 Nell'attuale scenario di crisi, l'approccio sotteso alle misure di confisca, che consiste nell'appropriarsi dei proventi percepiti illegalmente (il cui valore risulta spesso enorme) per poi reimmetterli nel circuito dell'economia legale, apre prospettive di cui il CESE invita a non trascurare gli effetti economici e sociali. Il Comitato sottolinea inoltre che la lotta contro la criminalità organizzata deve consistere anche nel far sì che il circolo virtuoso innescato da un approccio di questo tipo possa contare su un mercato interno che funzioni meglio, riducendo così la distorsione della concorrenza di cui sono vittime le imprese legali.

⁽³⁾ Oppure dei suddetti principi.

3.5 Necessità di un approccio globale, operativo e integrato

3.5.1 Poiché l'efficacia della lotta contro la criminalità organizzata si fonda su un approccio necessariamente globale, il CESE si rammarica del fatto che l'armonizzazione delle misure di congelamento e di confisca non si inquadri in uno strumento anch'esso globale che recepisca l'*acquis* comunitario adottato nell'ambito del vecchio terzo pilastro relativo alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, aspetti complementari e inscindibili di una stessa politica.

3.5.2 Il CESE sottolinea che l'efficacia delle misure relative al congelamento e confisca dei proventi di reato richiede l'adozione di un approccio olistico, al fine di conseguire una disciplina che prenda in considerazione tutte le dimensioni delle problematiche connesse, con particolare attenzione alla necessità di scongiurare il rischio che una vendita diretta dei beni permetta alle associazioni criminali di riprendere il possesso dei beni stessi.

3.5.3 In un'ottica di coerenza, nonché in vista di una maggiore certezza del diritto e di una trasposizione e applicazione più soddisfacenti delle norme europee, il CESE chiede quindi che la direttiva faccia riferimento alla decisione 2006/783/GAI sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di confisca e alla decisione 2007/845/GAI concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato.

3.5.4 Di fatto le misure di congelamento e di confisca possono essere eseguite efficacemente soltanto se si basano su un sistema anch'esso efficace di individuazione e rintracciamento dei proventi di reato, anche nel caso in cui questi ultimi siano stati riciclati.

3.5.5 In tema di riutilizzo dei beni confiscati, si sottolinea l'importanza della creazione di meccanismi di cooperazione tra gli Stati membri, così da favorire lo scambio delle migliori pratiche tra le competenti autorità nazionali.

3.5.6 A questo proposito il CESE rammenta:

- la necessità di agevolare l'accesso alle informazioni finanziarie (e in particolare ai dati relativi ai conti bancari) da parte degli uffici per il recupero dei beni ⁽⁴⁾;
- l'interesse, per gli Stati membri, di sfruttare interamente le potenzialità di Eurojust, il cui valore aggiunto in materia di indagini e azioni penali transfrontaliere, ormai assodato, può utilmente facilitare l'interazione tra i suddetti uffici e le autorità giudiziarie;
- l'urgenza di rafforzare i poteri di iniziativa di Eurojust, e in particolare il potere di avviare indagini;

⁽⁴⁾ Cfr. relazione della Commissione basata sull'articolo 8 della decisione 2007/845/GAI, del 12 aprile 2011.

- l'interesse di far collaborare tutte le autorità incaricate di individuare, perseguire e reprimere i grandi traffici illeciti, con tutti i mezzi a loro disposizione (archivi digitalizzati, scambi di informazioni, incrocio di dati, risorse umane, competenze tecniche e attrezzature);
- l'urgenza di creare una cultura comune di queste missioni in Europa, tramite lo scambio di funzionari doganali, ufficiali di polizia, personale delle amministrazioni fiscali e operatori giudiziari;
- la necessità di creare le sinergie necessarie tra le diverse direzioni generali della Commissione europea per contribuire al raggiungimento del suddetto obiettivo;
- l'importanza dell'armonizzazione della fiscalità e delle procedure per distruggere le sacche di criminalità organizzata in Europa;
- l'importanza di collegare la repressione della criminalità organizzata e la strategia Europa 2020.

3.5.7 Inoltre, visti il successo e l'efficacia di talune azioni di centralizzazione dei beni confiscati intraprese a livello nazionale ⁽⁵⁾, che spingono a ripetere questa esperienza a livello europeo, il CESE raccomanda che, oltre al necessario coordinamento e agli scambi sistematici di informazioni tra gli uffici nazionali per il recupero dei beni, si valuti concretamente la possibilità di una centralizzazione europea in materia, mediante una nuova struttura ad hoc oppure direttamente tramite Eurojust. Tale centralizzazione, benché attualmente in contrasto con alcune delicate sensibilità nazionali riguardo alla condivisione di alcune banche dati, deve essere considerata un obiettivo, sia pure a lungo termine: una mera cooperazione, infatti, non può essere sufficiente per conseguire gli obiettivi di efficacia perseguiti nella lotta contro la criminalità organizzata.

3.5.8 Infine, ricordando che la strategia europea in materia di confisca potrà risultare pienamente efficace soltanto se inquadrata in una problematica di dimensione mondiale, il CESE deplora il fatto che la proposta in esame non affronti questo aspetto, comunque fondamentale.

4. Osservazioni specifiche

4.1 **Articolo 1 (della direttiva proposta)** - Sostituire "in materia penale" con "derivanti da illeciti penali".

4.2 **Articolo 2, paragrafo 1** - Oggetto delle misure di congelamento e confisca

4.2.1 Il CESE esprime soddisfazione per l'estensione di queste misure agli utili indiretti, che rappresenta un notevole passo avanti rispetto alla decisione 2005/212/GAI.

⁽⁵⁾ In particolare in Francia con l'AGRASC e nei Paesi Bassi con BOOM.

4.3 **Articolo 3, paragrafo 2** - Confisca per valore equivalente

4.3.1 Il CESE raccomanda di estendere questa misura ai beni utilizzati per commettere il reato (i cosiddetti "strumenti di reato"). Ritiene infatti che non vi sia motivo di limitare questa misura ai soli proventi di reato. Il CESE sottolinea che la definizione di "strumenti" comprende i mezzi di trasporto utilizzati per far transitare all'interno dell'Unione i proventi di reato.

4.4 **Articolo 4** - Poteri estesi di confisca

4.4.1 Il CESE accoglie favorevolmente la misura di semplificazione consistente nell'emanazione di una norma unica in materia, visto che il sistema di opzioni introdotto dalla decisione 2005/212/GAI comporta un'eccessiva eterogeneità negli approcci nazionali, poco propizia alla corretta applicazione del principio del reciproco riconoscimento in materia.

4.4.2 Il CESE, tuttavia, deplora vivamente che il criterio della sproporzione tra il valore dei beni e il reddito legittimo del condannato non compaia più in primo piano⁽⁶⁾ ma resti solo implicito tra i "fatti specifici" in base ai quali l'autorità giudiziaria adotta la sua decisione (articolo 4, paragrafo 1). Le legislazioni nazionali più avanzate nella lotta alla criminalità organizzata hanno di fatto attribuito a questo criterio un valore decisivo. Il CESE prende atto della scelta della Commissione di lasciare alle autorità giudiziarie nazionali la facoltà di far riferimento alla sproporzione bene/reddito, e sollecita il PE e il Consiglio a reintrodurre tale criterio, aggiungendo alla proposta di direttiva, dopo le parole "a una persona condannata per un reato", le parole "in una misura proporzionale al suo reddito legittimo". Il CESE invita nello stesso tempo le autorità nazionali ad accordare la massima importanza a questo criterio.

4.5 **Articolo 5** - Confisca non basata sulla condanna

4.5.1 Benché a livello di principi sembri difficile conciliare la confisca con il fatto che la persona interessata non debba rendere conto di atti su cui tale misura si fonda, il CESE ne riconosce l'utilità sul piano pratico e la sostiene in nome della sua efficacia. Essa, inoltre, faciliterebbe il reciproco riconoscimento con i paesi di *common law* che già applicano procedure di confisca di diritto civile.

4.5.2 Il CESE teme tuttavia che l'introduzione della nozione di "malattia permanente dell'indagato o imputato" lasci aperti margini di manovra fin troppo ampi. Poiché il diritto dell'Unione consente a chiunque sia indagato di farsi rappresentare da un avvocato, il CESE chiede che il riferimento a una malattia di cui all'articolo 5 non costituisca un criterio per la confisca in assenza di condanna, e ne sollecita, pertanto, la cancellazione dalla direttiva proposta.

⁽⁶⁾ Questo criterio corrispondeva a una delle tre opzioni alternative e/o cumulative previste dalla decisione 2005/212/GAI (articolo 3, paragrafo 2, lettera c).

4.6 **Articolo 7** - Congelamento

4.6.1 Il CESE ricorda che l'applicazione della procedura giudiziaria, e quindi il rispetto dei diritti della difesa, non possono patire alcuna eccezione poiché da essi dipende l'efficacia repressiva.

4.6.2 Il CESE ritiene che qualsiasi misura di congelamento debba essere confermata da un giudice entro tempi ragionevoli, ma che l'autorità amministrativa investita debba essere competente ad adottare ogni misura immediata a titolo conservativo.

4.7 **Articolo 8** - Garanzie in termini di diritti della difesa

4.7.1 In linea con l'approccio sviluppato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per valutare, caso per caso, la proporzionalità di talune misure di limitazione del diritto fondamentale di proprietà (ovvero confisca estesa, confisca non basata sulla condanna, confisca nei confronti di terzi), la proposta in esame prevede garanzie procedurali minime e mezzi di ricorso per il soggetto passivo di tali misure. Se il richiamo al diritto ad un giudice imparziale appare superfluo, è invece utile precisare che qualsiasi decisione giudiziaria di confisca deve essere motivata e notificata a tutti gli interessati.

4.7.2 Conformemente ai requisiti fissati dalle norme europee antiriciclaggio, il CESE sottolinea la necessità di prevedere, in linea con il futuro strumento previsto per tale scopo, che la persona i cui beni sono sottoposti a procedimento ablatorio penale possa beneficiare a pieno titolo dell'assistenza legale gratuita.

4.7.3 Il CESE ritiene che un imputato non possa beneficiare di minori tutele rispetto alla persona interessata in quanto soggetto terzo depositario dei beni in questione. Per eliminare qualsiasi ambiguità in questo senso, il CESE propone una nuova formulazione del paragrafo 1: "Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a garantire che le persone colpite dai provvedimenti disciplinati nella presente direttiva godano del diritto a un ricorso effettivo e possano beneficiare a pieno titolo dell'assistenza legale gratuita. Qualsiasi decisione giudiziaria di confisca dovrà essere motivata e notificata alla persona interessata."

4.8 **Articolo 9** - Effettiva esecuzione

4.8.1 L'obiettivo, di per sé legittimo, di assicurare l'effettiva esecuzione della decisione di confisca non può, ad avviso del CESE, autorizzare l'adozione, dopo una condanna definitiva, di "misure supplementari", che verrebbero ad aggiungersi alla decisione del giudice. Si tratta di una tutela necessaria alla luce dei principi del giusto processo e della determinatezza delle pene. Restano evidentemente accettabili soltanto "misure di ricerca ulteriori nel quadro di una effettiva continuità di esecuzione della pena irrogata dall'autorità giudiziaria."

4.8.2 Il CESE ricorda che alla confisca propriamente detta può aggiungersi la condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie di natura penale, fiscale o doganale, intese a controbilanciare il rischio di frode, a danno dello Stato, sulla composizione dei beni acquisiti illecitamente. Raccomanda pertanto che la direttiva preveda il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri, affinché ciascuno di essi possa assicurarsi dell'esecuzione di tali condanne. Una simile disposizione rappresenterebbe una condizione indispensabile per l'efficacia delle azioni penali.

4.9 *La questione della riassegnazione e della restituzione dei fondi confiscati*

4.9.1 Lungi dallo svolgere un ruolo di secondo piano, la questione della riassegnazione dei fondi confiscati influisce direttamente sull'efficacia complessiva della strategia di confisca. Poiché la vendita diretta dei beni permette spesso alle organizzazioni criminali di reimpossessarsene per vie traverse, il CESE sottolinea l'utilità di una riassegnazione di tali beni in via prioritaria a fini sociali, come già avviene in Italia, seguendo un approccio doppiamente virtuoso, per citare il Parlamento europeo ⁽⁷⁾, di prevenzione della criminalità organizzata e promozione dello sviluppo economico e sociale.

4.9.2 Il CESE reputa importante la riflessione avviata dalla DG JUST su questo aspetto della riassegnazione sociale dei proventi di reato. Gli approcci possibili sono diversi; tutti, però, presuppongono il coinvolgimento delle autorità centrali degli Stati membri, e meritano di essere esplorati e adattati tenendo conto delle vittime, dell'interesse generale e della natura stessa dei beni sottoposti a congelamento.

4.9.3 Le ragioni che attengono al necessario rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità non devono impedire all'UE di proporre un quadro giuridico, anche solo generale, in materia. Il CESE esorta gli Stati membri a condividere le migliori pratiche in questo campo.

4.9.4 Ciò presuppone innanzitutto regole chiare in materia di restituzione. In molti casi, infatti, accade che lo Stato sul cui territorio vengono confiscati i beni non sia lo stesso al quale essi devono essere restituiti. Per motivi di equità e al fine di stabilire regole omogenee tra gli Stati membri, il CESE invita l'UE a fornire un chiarimento in merito a questo punto, segnatamente in rapporto alla decisione quadro del 2006 che prevede una ripartizione a metà tra gli Stati membri interessati.

Bruxelles, 11 luglio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ Relazione sulla criminalità organizzata nell'UE, ottobre 2011.